Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/3332

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
III/5 — 52100 — 5679/68

Bonn, den 9. Oktober 1968

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den

Entwurf eines Dritten Gesetzes über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 4. Oktober 1968 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben. Im übrigen hat er die aus der Anlage 2 ersichtliche Entschließung angenommen. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Beschluß des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargestellt.

Kiesinger

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Dritten Gesetzes über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer

Vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen ab 1. Januar 1969 35 vom Hundert dem Bund und 65 vom Hundert den Ländern zu.

§ 2

Geltung in Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

1.

Die gegenwärtige Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer beruht auf dem Zweiten Gesetz über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer vom 9. März 1967 (BGBl. I S. 265), durch das die Anteile des Bundes und der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer für die Haushaltsjahre 1967 und 1968 auf 37 v. H. für den Bund und 63 v. H. für die Länder festgesetzt worden sind. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, daß die im Rahmen der Finanzreform vorgesehene Steuerneuverteilung am 1. Januar 1969 in Kraft treten würde. Nach dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Drucksache V/2861) und dem Stand der Beratungen in den gesetzgebenden Körperschaften wird die Finanzreform nicht vor dem 1. Januar 1970 verwirklicht werden.

2.

Nach Artikel 106 Abs. 4 GG soll das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer geändert werden, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder unterschiedlich entwickelt und in der Haushaltswirtschaft des Bundes oder der Länder ein erheblicher Fehlbedarf entsteht. Dabei gelten als Einnahmen und Ausgaben der Länder auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Artikel 106 Abs. 8 GG).

3.

Die für die Überprüfung des Beteiligungsverhältnisses maßgebenden finanzwirtschaftlichen Verhältnisse des Bundes, der Länder und Gemeinden sind mit den Vertretern der Länder und der Gemeinden im Finanzplanungsrat eingehend erörtert worden. Hierbei bestand Übereinstimmung, daß bei Ermittlung des künftigen Ausgabenbedarfs und der Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft von den Grundsätzen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) auszugehen ist. Die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion, nach der im Zeitraum 1968 bis 1972 das nominale Bruttosozialprodukt um durchschnittlich jährlich 6,0 v. H. steigen soll, erfordert, daß die öffentlichen Gesamtausgaben etwa wie das Sozialprodukt zunehmen, dabei aber die Investitionen überdurchschnittlich wachsen. Die Bundesregierung hält es daher für geboten, das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zugunsten der Länder um 2 Punkte zu ändern, da andernfalls die erforderliche Verstärkung der öffentlichen Investitionen, deren Schwergewicht bei den Ländern und Gemeinden liegt, nicht gesichert erscheint.

Bei dem Vergleich der zu erwartenden finanzwirtschaftlichen Entwicklung sind für den Bund die Zahlen für 1969 dem Haushaltsplanentwurf, für 1970 der Fortschreibung der Finanzplanung entnommen.

Da vollständig koordinierte Finanzplanungen der Länder noch nicht vorliegen und für die Gemeinden weitgehend Schätzungen vorgenommen werden mußten, konnte die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in diesem Bereich nur auf dem Wege der Schätzung ermittelt werden. Der Finanzplanungsrat hat sich aber auf Grunddaten geeinigt, die in der nachfolgenden Gegenüberstellung der Finanzplanung des Bundes entsprechend angepaßt sind *).

*) Um die Daten den neueren vorliegenden Ergebnissen und der Finanzplanung des Bundes anzupassen, sind die vom Finanzplanungsrat in seiner Sitzung am 5. Juni 1968 zugrunde gelegten Zahlen für die Länder und Gemeinden zusammen wie folgt zu ändern (in Mrd. DM):

	1968	1969	1970
Steuermehreinnahmen brutto gemäß neuester Schätzung	0,70	0,81	0,17
abzüglich Investitionsprämien	—	0,11	0,15
zuzüglich weitere Verstärkung der Gemeindefinanzmasse aus Bundesmitteln	—	—	0,25
Steuermehreinnahmen netto	0,70	0,70	0,27
Ergänzungszuweisungen/Strukturhilfe	—	0,24	0,02
Mehreinnahmen insgesamt	0,70	0,94	0,29
Personalmehrausgaben entsprechend Finanzplanung Bund	—	0,50	0,50
Mehrausgaben Sparförderung entsprechend Finanzplanung Bund	—	0,08	0,08
Mehrausgaben insgesamt	—	0,58	0,58
Saldo Mehreinnahmen (+), Mehrausgaben (—)	+0,70	+0,36	—0,29

Unter den getroffenen Annahmen und bei einer Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer von 35 v. H. für den Bund und 65 v. H. für die Länder ergibt sich folgendes vorläufige Bild der Entwicklung der öffentlichen Finanzen (nach finanzstatistischer Abgrenzung, die aus Vergleichsgründen erforderlich ist):

	Rechnungsjahr	Bund	Länder und Gemeinden	
Gesamtausgaben [1]				
(Mrd. DM)	1966	67,7	85,5	
	1967	76,5	88,0	
	1968	78,7	94,0	
	1969	82,7	98,9	
	1970	87,1	104,7	
Zunahme 1966 bis 1970 (in Mrd. DM)		19,4	19,2	
Zunahme 1966 bis 1970 (in v. H.)		*28,7*	*22,4*	
Gesamteinnahmen [2]				
(Mrd. DM)	1966	65,6	78,3	
	1967	67,3	82,4	
	1968	71,3	88,2	
	1969	79,1	92,5	
	1970	83,5	98,4	
Zunahme 1966 bis 1970 (in Mrd. DM)		17,9	20,1	
Zunahme 1966 bis 1970 (in v. H.)		*27,3*	*25,6*	
Finanzierungslücke [3]				
(Mrd. DM)	1966	2,1	7,2	
	1967	9,2	5,6	
	1968	7,4	5,7	
	1969	3,6	6,4	
	1970	3,6	6,3	
Deckungsquote [4]				
(v. H.)	1966	*95,0*	*95,9*	*(89,2)*
	1967	*85,9*	*96,8*	*(90,8)*
	1968	*89,0*	*97,1*	*(90,9)*
	1969	*94,4*	*95,9*	*(90,1)*
	1970	*94,6*	*96,2*	*(90,3)*

[1]) ohne Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen

[2]) ohne Aufnahme von Kreditmarktmitteln, Entnahmen aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren

Die Übersicht zeigt, daß sich von 1966 — dem Jahr vor der letzten Festsetzung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den gegenwärtigen Satz — bis 1970 die Gesamteinnahmen (ohne Kreditmarkt- und Rücklagenmittel) des Bundes fast ähnlich entwickeln wie die Gesamtausgaben. Bei den Ländern und Gemeinden steigen — unter derselben Annahme — die Einnahmen etwas stärker als die Ausgaben. Diese Entwicklung wird von der Bundesregierung für erforderlich gehalten, damit die notwendigen Investitionen durchgeführt werden können, ohne daß sich der Schuldenstand der besonders finanzschwachen Länder und einzelner Gemeinden übermäßig erhöht.

Das Verhältnis zwischen Gesamteinnahmen (ohne Kreditmarkt- und Rücklagenmittel) und Gesamtausgaben (Deckungsquote) bei Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) war 1966 fast gleich und weist auch 1969 und 1970 nur geringe Unterschiede auf, die aber aus den dargelegten Gründen für erforderlich gehalten werden. In den Jahren 1967 und 1968 war die Deckungsquote des Bundes als Folge der konjunkturpolitischen Maßnahmen wesentlich ungünstiger als die der Länder und Gemeinden, was zu überaus hohen Schuldenaufnahmen des Bundes führte.

Bei der Ermittlung der Deckungsquoten sind die rentierlichen Investitionen außer Betracht geblieben, weil sie aus finanzwirtschaftlicher Sicht eine höhere Zuteilung von Steuereinnahmen nicht rechtfertigen können. Es handelt sich im wesentlichen um Investitionen für Wirtschaftsunternehmen, kommunale Anstalten sowie für allgemeines Kapital- und Grundvermögen. Derartige Investitionen, deren Erträge den Schuldendienst neben den sonstigen laufenden Ausgaben decken können, sind aus finanzwirtschaftlicher Sicht grundsätzlich aus Krediten zu finanzieren. Dem Finanzplanungsrat war es wegen der Kürze der Zeit und mangels ausreichender Unterlagen noch nicht möglich, über die Höhe der rentierlichen Investitionen Einvernehmen zu erzielen. Diese Frage wird noch eingehend geprüft werden müssen.

Die entstehenden Finanzierungslücken sind sowohl finanzwirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich zu vertreten. Der Kreditbedarf der Länder und Gemeinden wird 1969 und 1970 niedriger sein als 1966, während er beim Bund höher liegen wird, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß der Bund 1967 und 1968 aus konjunkturpolitischen Gründen zu besonders hohen Schuldenaufnahmen gezwungen war.

[3]) Bedarf an Kreditmarkt- und Rücklagenmitteln, netto nach Abzug der Tilgungen

[4]) Anteil der Gesamteinnahmen (ohne Kreditmarkt- und Rücklagenmittel) an den Gesamtausgaben einschließlich Tilgungen in v. H.; bei Ländern (Stadtstaaten) und Gemeinden nach Abzug der rentierlichen Investitionen, in Klammern ohne Abzug der rentierlichen Investitionen.

Die Entwicklung des Schuldenstandes [1]) aus Kreditmarktmitteln zeigt folgendes Bild (jeweils am Jahresende):

	1967	1968	1969	1970
Milliarden DM				
Bund	29,1	36,5	40,1	43,7
Länder	15,5	18,9	22,4	26,8
Gemeinden	31,8	34,2	37,1	39,1
DM je Einwohner [2])				
Bund	486	609	669	729
Länder	259	315	373	447
Gemeinden	576	619	673	708

[1]) 1968 bis 1970 mit den Finanzierungslücken (netto) hochgerechnet; der Stand vermindert sich um die Inanspruchnahme von Rücklagenmitteln (netto)

[2]) Einwohnerzahl Ende 1967

Der Anteil des Schuldendienstes (netto nach Abzug der Zins- und Tilgungseinnahmen) an den Gesamteinnahmen beträgt 1968 in v. H.

Bund .... 4,3 v. H.

Länder .... 1,6 v. H.

Gemeinden .... 7,3 v. H.

Länder und Gemeinden .... 4,4 v. H.

Hiernach kann die Schuldenbelastung von Ländern und Gemeinden als tragbar angesehen werden.

4.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Länder 1 v. H. der Einkommen- und Körperschaftsteuer an die Gemeinden weiterleiten und eine Intensivierung des Länderfinanzausgleichs zugunsten der finanzschwachen Länder erfolgt. Die Bundesregierung schlägt außerdem vor, daß im Jahre 1969 den finanzschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen in Höhe von 190 Millionen DM gewährt werden. Die Bundesregierung hat sich dabei von folgenden Erwägungen leiten lassen:

Die zukunftssichernden Investitionen der Gemeinden im Bereich der sogenannten Daseinsvorsorge — insbesondere auf den Gebieten des Schul- und Bildungswesens, des Verkehrswesens und des Gesundheitswesens — bedürfen einer nachhaltigen Förderung. Wie die Bundesregierung bereits in der Begründung des von ihr eingebrachten Finanzreformgesetzes erklärt hat, soll zur Deckung des Mehrbedarfs der Gemeinden für Investitionen, die der Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dienen, der Anteil der Gemeinden (Gemeindeverbände) am Gesamtsteueraufkommen bei der Neuverteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden verstärkt werden. Das endgültige Ausmaß dieser Verstärkung muß im Rahmen der Finanzreform unter Setzung von Prioritäten ermittelt werden. Es besteht jedoch Übereinstimmung, daß sich die Verstärkung der kommunalen Finanzmasse notwendig zu Lasten des Bundes und der Länder auswirken muß.

Die Bundesregierung hält es deshalb für notwendig, den Ländern als Vorwegmaßnahme auf die Gemeindefinanzreform ab 1969 zur Verstärkung der Gemeindefinanzmasse 1 v. H. der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Verfügung zu stellen. Dadurch würden die Gemeinden 1969 zusätzlich 490 Millionen DM erhalten, die ihnen ab 1970 im Rahmen der Gemeindefinanzreform in Form einer (erhöhten) Beteiligung am örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer zufließen sollen.

Die Bundesregierung hält es ferner für erforderlich, den Länderfinanzausgleich zu verbessern, um die noch bestehenden erheblichen Unterschiede in der Steuerkraft der Länder zu mildern. Als erster Schritt hierzu soll die Ausgleichsmasse aus den Mitteln, die den Ländern aus der Änderung des Beteiligungsverhältnisses zufließen, um 200 Millionen DM aufgestockt werden. Die endgültige Verbesserung des Länderfinanzausgleichs ist im Rahmen der Finanzreform ab 1970 vorzunehmen.

5.

Der Bundesanteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer ist hiernach ab 1969 auf 35 v. H.; der Länderanteil auf 65 v. H. festzusetzen. Das bedeutet, daß den Ländern im Rechnungsjahr 1969 Mehreinnahmen von 1000 Millionen DM zufließen, wovon 500 Millionen DM an die Gemeinden weitergeleitet werden sollen. Außerdem sollen die finanzschwachen Länder 1969 Ergänzungszuweisungen des Bundes von 190 Millionen DM sowie die besonders finanzschwachen Länder Sonderzuweisungen für Strukturmaßnahmen in Höhe von 50 Millionen DM erhalten.

Das damit festgelegte Beteiligungsverhältnis wird durch die im Rahmen der Finanzreform für die Zeit ab 1. Januar 1970 vorgesehene Steuerneuverteilung abgelöst werden.

Anlage 2

Entschließung des Bundesrates

1. Der Bundesrat hält an seiner Rechtsauffassung fest, daß ab 1. Januar 1969 das in Artikel 106 Abs. 3 des Grundgesetzes festgelegte Beteiligungsverhältnis gilt. Nach der Verfassung stehen daher von diesem Zeitpunkt ab dem Bund 35 v. H. und den Ländern 65 v. H. des Aufkommens der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zu. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf wiederholt daher nur eine durch Verfassungsrecht festgelegte Regelung.

2. Die Begründung des Gesetzentwurfs erweckt teilweise den Anschein, als sei im Finanzplanungsrat unter den Beteiligten über verschiedene Fragen von weitreichender Bedeutung eine Übereinstimmung erzielt worden. Dies ist jedoch in folgenden Punkten nicht der Fall:

   a) Eine Reihe der für 1970 ausgewiesenen Grunddaten ist im Finanzplanungsrat noch nicht abgestimmt worden. Insbesondere ist zwischen Bund und Ländern bisher nicht erörtert worden, wie die auch von der Bundesregierung vorgesehene weitere Verbesserung der Gemeindefinanzmasse aufgebracht werden soll. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die vom Bund hierzu in Aussicht genommene Bereitstellung von 250 Mio DM im Jahre 1970 im Ergebnis nahezu ausschließlich zu Lasten der Länder ginge, da gleichzeitig Bundeszuweisungen an die Länder in Höhe von 220 Mio DM entfallen sollen.

   b) Das Problem der rentierlichen Investitionen ist zwar im Finanzplanungsrat erörtert worden. Zu einer Annäherung der unterschiedlichen Auffassungen ist es jedoch nicht gekommen. Eine Präjudizierung der künftigen Verhandlungen, wie sie durch die von der Bundesregierung gewählte Darstellung eintreten könnte, muß vermieden werden. Der Bundesrat ist der Meinung, daß es vorab einer Klärung des Begriffs der „rentierlichen Investitionen" nach Art und Umfang bedarf.

3. Der Bundesrat hat bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Finanzreformgesetzes (Drucksache 138/68 — Beschluß) seine Bereitschaft bekundet, die Gemeindefinanzmasse ab 1. Januar 1969 zu verbessern. Er hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, daß die Länder einen bedeutenden Anteil der Mehreinnahmen, die sich aus der Erhöhung des Länderanteils auf 65 v. H. ergeben, den Gemeinden überlassen. Entsprechend dieser Initiative des Bundesrates werden die Länder ab 1969 die Hälfte dieser Mehreinnahmen an die Gemeinden weiterleiten. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, daß es sich hierbei um eine autonome Entscheidung der Länder handelt.

Anlage 3

Stellungnahme der Bundesregierung

Zu 1.

Der Bundesrat vertritt erneut den Rechtsstandpunkt, daß ab 1. Januar 1969 wieder das in Artikel 106 Abs. 3 des Grundgesetzes festgelegte Beteiligungsverhältnis von 35 v. H. für den Bund und 65 v. H. für die Länder gelte. Die Bundesregierung hat demgegenüber bereits wiederholt darauf hingewiesen, daß die Regelung in Artikel 106 Abs. 3 des Grundgesetzes nur den Ausgangstatbestand nach dem Stand der damaligen finanzwirtschaftlichen Verhältnisse darstellt und das Anteilsverhältnis jeweils der finanzwirtschaftlichen Entwicklung angepaßt werden muß, wie es ausdrücklich in Artikel 106 Abs. 4 des Grundgesetzes vorgesehen ist. Die Vorschrift kennt kein automatisches Rückfallen der Anteilssätze bei Auslaufen des zuletzt geltenden Beteiligungsverhältnisses. Vielmehr ist für die Änderung des Beteiligungsverhältnisses eine ausdrückliche Neuregelung notwendig; sie ist vorzunehmen, wenn sich Einnahmen und Ausgabenbedarf für Bund und Länder unterschiedlich entwickeln und in der Haushaltswirtschaft des Bundes oder der Länder ein so erheblicher Fehlbedarf entsteht, daß eine Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses geboten ist. Würde man der Auffassung des Bundesrates folgen, könnte ein veraltetes Beteiligungsverhältnis Platz greifen, das den tatsächlichen Verlauf der finanzwirtschaftlichen Entwicklung nicht beachtet und damit weder den Deckungsbedürfnissen des Bundes noch der Länder ausreichend Rechnung tragen könnte. Ein derartiger Rechtsstandpunkt würde dem Sinn wie auch dem Wortlaut des Artikels 106 Abs. 4 des Grundgesetzes widersprechen.

Zu 2.

Der Begründung des Gesetzentwurfs sind die im Finanzplanungsrat abgestimmten Daten zugrunde gelegt. Zwangsläufig mußten aber einige inzwischen eingetretene Veränderungen berücksichtigt werden. Sie sind in der Begründung des Gesetzentwurfs im einzelnen aufgeführt. Über die Verstärkung der Gemeindefinanzmasse ab 1970 wird im Finanzplanungsrat noch zu beraten sein. Die vom Bund in seiner Finanzplanung ab 1970 vorgesehenen zusätzlichen Mittel an die Gemeinden von 250 Mio DM gehen nicht zu Lasten der Länder. Zu Unrecht werden in der Empfehlung des Bundesrates dieser Maßnahme zur Verstärkung der Gemeindefinanzen der Wegfall von Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder gegenübergestellt. Die Ergänzungszuweisungen waren ausdrücklich nur noch für 1969 zugesagt. Sie sind auch nicht in den Daten enthalten, die dem Finanzplanungsrat bei seinen Verhandlungen zugrunde gelegen haben.

Die Bundesregierung hat in der Begründung zum Gesetzentwurf selbst ausgeführt, daß die Frage der rentierlichen Investitionen noch näher geprüft werden muß. Sie vertritt den Standpunkt, daß aus finanzwirtschaftlicher Sicht die rentierlichen Investitionen aus Krediten zu finanzieren sind, sie also bei der Bemessung des Ausgabebedarfs als Grundlage für die Verteilung der Steuereinnahmen auf den Bund einerseits und die Länder und Gemeinden andererseits auszuscheiden sind. Als rentierliche Investitionen in diesem Sinne sind solche Investitionen in Anlagen anzusehen, bei denen die laufenden Ausgaben einschließlich des Schuldendienstes aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden.

Zu 3.

Bei der Verständigung über das Beteiligungsverhältnis war es für den Bund wesentliche Voraussetzung, daß damit zugleich die Gemeindefinanzmasse um rd. 500 Mio DM verstärkt werden sollte. Das ist im Finanzplanungsrat, dem Vertreter des Bundes, der Länder und der Gemeinden angehören, klar zum Ausdruck gekommen. Bei der Bedeutung der Frage mußte dieses Ziel, über das sich Bund und Länder grundsätzlich verständigt haben, auch in der Begründung des Gesetzentwurfs hervorgehoben werden.